

1º.- AGRADECIMIENTOS Y ANIMO A PARTICIPAR

Buenos días a todos y a todas. Ante todo quiero agradecer al INAP la invitación que me ha cursado para participar en este curso, y también a los community managers que lo han impulsado.

Aunque una hora no es mucho tiempo para explicar un proceso en el que llevamos años trabajando en la Diputación de Ciudad Real, espero que participéis todos y me interrumpáis cada vez que lo consideréis oportuno. Si sólo se escuchan mi voz y mis opiniones, nos perderemos puntos de vista que pueden sernos de utilidad y despertar la curiosidad del resto de los asistentes. Decía Sócrates que para él lo más terrible era estar en el error o en la ignorancia, y que, por tanto, siempre se sentía sinceramente muy agradecido a aquéllos que le sacaban de aquél o le libraban de ésta. Así pues, dicho queda: no vaciléis en interrumpirme cuando surja alguna duda, o cuando queráis manifestar cualquier opinión o discrepancia.

2º.- INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL

2.1. El punto de partida del trabajo desarrollado.

Aunque tengo que ser muy sintético, debo explicar que, a consecuencia de la entrada en vigor de la ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante, LAECSP), **la Diputación provincial de Ciudad Real inició un proceso continuo de modernización administrativa, orientado, de una parte, a mejorar el funcionamiento interno de la entidad mediante el uso de las nuevas tecnologías, y, de otra parte, a garantizar el cumplimiento de los derechos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas reconocidos a los ciudadanos en el art. 6º de esa norma. La Disposición Final Tercera de la ley citada determinaba, además, que las Diputaciones podrían prestar los servicios precisos para garantizar la efectividad de esos derechos de los ciudadanos en el ámbito de los municipios que no dispusiesen de los medios técnicos y organizativos necesarios.**

El punto de partida fue, por tanto, tan **ambicioso como simple: cumplir las exigencias establecidas por la ley** a las diputaciones provinciales. Y la ley LAECSP, en sus artículos 33 y ss, exigía convertir en electrónicos todos los procedimientos administrativos en todos sus trámites, tanto a nivel interno, como en lo relativo a la relación de la administración con terceros, públicos o privados. Las nuevas leyes 39/2015 y 40/2015 no son sino un refrendo de lo expresado por la ley 11/2007.

Por ello, **desde el primer momento, se consideró imprescindible la formación de un equipo multidisciplinar integrado por especialistas en informática y, claro está, en procedimiento administrativo:** lo que debíamos hacer es diseñar una nueva forma de tramitar los procesos administrativos por lo que éstos **deberían no sólo formar parte del equipo desde el primer momento, sino dirigirlo. La Secretaría General de la Diputación de Ciudad Real ha dirigido todo el proceso desde su inicio en 2007** y creemos que su conocimiento generalista en materia de procedimiento administrativo ha sido muy importante en todo este proceso.

El apoyo político, el buen clima de trabajo y de entendimiento de un inicialmente reducido grupo multidisciplinar de empleados públicos de la Diputación, y la posterior colaboración generalizada del resto de los departamentos, y de muchos de los empleados públicos provinciales, ha permitido superar la habitual resistencia al cambio sin excesivas dificultades, aunque queda mucho camino por recorrer.

También desde el primer momento, **se advirtió la necesidad de constituir una plataforma que además de permitir la gestión electrónica integral de todos los procedimientos administrativos tramitados por la institución provincial, pudiera ser utilizada con los mismos fines por los ayuntamientos de la provincia que lo demandasen.** Las características demográficas y organizativas de la mayoría de nuestros ayuntamientos y, por tanto, sus recursos técnicos y económicos, no daban lugar a muchas dudas sobre el impacto efectivo que esa disposición legal iba a tener en la Diputación. La realidad lo ha confirmado con creces: casi todos los ayuntamientos se han adherido a la plataforma provincial de administración electrónica durante los pasados años.

Ya hay muchos ayuntamientos pequeños, medianos y grandes que prestan servicios a sus ciudadanos a través de internet gracias al sistema impulsado por la Diputación (Miguelturra, La Solana, Fernancaballero, Socuéllamos, Tomelloso, ... son algunos de los más activos, pero cerca de 60 ayuntamientos de la provincia utilizan herramientas electrónicas). No obstante, la Diputación de Ciudad Real ha querido desde el inicio de este proyecto que progresivamente se amplíe la lista de ayuntamientos y, especialmente, que se incremente la relación de servicios electrónicos que los ayuntamientos puedan prestar a sus ciudadanos a través de la plataforma provincial de administración electrónica. Y esa voluntad se ha visto subrayada e incentivada con la reciente ley 27/2013, de 27 de diciembre, por la que se modifica el art. 36 de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, y se introducen como unas nuevas competencias propias de las Diputaciones provinciales la prestación de servicios de administración electrónica a los ayuntamientos de menos de 20.00 habitantes y el soporte a los Ayuntamientos (sin límite poblacional) para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden (art. 36 1.g) y 2.d), que debe relacionarse con las exigencias de tramitación electrónica integral de procedimientos que se derivan de las recientes leyes 39/2015 y 40/2015, que entrarán en vigor el 1/10/2016.

El proyecto se basa en dos pilares básicos:

- La **reutilización e integración de recursos electrónicos públicos de código abierto**, cuando estén disponibles, y
- El **desarrollo de herramientas y subprocesos propios.**


2.2.- Reutilización e integración de recursos electrónicos públicos de código abierto.

Un propósito tan ambicioso exigía buscar un sistema sostenible desde el punto de vista jurídico, tecnológico y, claro está, económico.

Para ello nos apoyamos en uno de los aciertos indiscutibles de la LAECSP (arts. 45 y 46), el principio de reutilización de sistemas y aplicaciones y de transferencia de tecnología entre las distintas Administraciones Públicas en aquellos campos de especial interés para el desarrollo de la administración electrónica. **Este es uno de los faros que alumbró el proyecto de esta institución provincial** por razones evidentes de sostenibilidad económica, jurídica y tecnológica. **La mayor parte de los servicios electrónicos que se ofrecen a los ayuntamientos por la Diputación de Ciudad Real se han integrado en la Plataforma Provincial de Administración Electrónica mediante la reutilización de las infraestructuras, servicios y recursos de código abierto de otras Administraciones Públicas, especialmente de la Administración del Estado.** Ello ha permitido disfrutar de servicios electrónicos públicos de gran calidad sin coste para las arcas provinciales, y con la garantía jurídica y tecnológica que se deriva del Estado. Además, constituye una gran ventaja desde el punto de vista de la interoperabilidad. Todos los servicios electrónicos que se mencionan a continuación, como sucede con los trámites y procedimientos que después se dirán, están operativos en la Diputación desde hace años, con lo que se garantiza a los ayuntamientos a priori su adecuado funcionamiento.

La herramienta fundamental o matriz es la aplicación informática de software de código abierto denominada AL SIGM (antes SIGEM), desarrollada por el MINETUR (Ministerio de Industria, Energía y Turismo) y **que integra Registro, presencial y electrónico, tramitador electrónico y módulo integral de archivo.** El proyecto se basa en la **opción multientidad (o nube)** de la plataforma AL SIGM, que **permite incorporar al sistema**, separadamente, una multiplicidad de entidades distintas, y por tanto, **a todos los ayuntamientos de la provincia que lo demanden**, garantizando la evolución, mantenimiento y soporte posterior del sistema en su conjunto desde la Diputación provincial de forma sostenible.

Las herramientas públicas electrónicas relacionadas con los procedimientos de contratación que hemos reutilizado e integrado en la Diputación de Ciudad Real son las siguientes:



HERRAMIENTAS ELECTRÓNICAS RELACIONADAS CON CONTRATACIÓN REUTILIZADAS E INTEGRADAS			
HERRAMIENTA	ORIGEN	FUNCIONALIDAD	FECHA INICIO
REGISTRO PRESENCIAL Y ELECTRÓNICO	MINETUR (AL SIGM, antes Sigem)	Registro Telemático y Presencial Entrada/Salida	11/2009
TRAMITADOR ELECTRÓNICO	MINETUR (AL SIGM, antes Sigem)	Tramitador Procesos Electrónicos	03/2010
ARCHIVO ELECTRÓNICO	MINETUR (AL SIGM, antes Sigem)	Archivo Documentos Electrónicos	En desarrollo
COMPARECE	JCCM (más desarrollo propio)	Notificación electrónica de resoluciones	01/2011
SCSP (Certificados sin Papel)	MINHAP	Consulta electrónica datos de otras AAPP sin papel	04/2012
Plataforma de Contratación PLASP	MINHAP (DGPE)	Perfil y tram. y publicación procedims. contratación.	09/2013
Portafirmas MINHAP	MINHAP	Firma electrónica de convenios y contratos	2014
FACE	MINHAP/MINETUR	Tram. integral facturas electr.	09/2014
Módulo de licitación electrónica	MINHAP (DGPE)	Presentación y gestión electrónica de plicas y más.	En pruebas 11/2013
Portal de Transparencia Local	MINHAP/FEMP	Exigencias Ley Transparencia. Enlazado con PLASP	En preproducción 11/2013. Inminente

Sede electrónica <https://sede.dipucr.es/>

En la presentación me detengo en el Perfil del Contratante de la Diputación, residenciado en la PLASP desde agosto de 2013 (cuando todavía se llamaba PLACE) y entro en alguno de los expedientes para mostrar documentos y señalar ventajas. NO obstante, no profundizo porque la PLASP será objeto de explicación más detenida por sus responsables de la DGPE en la siguiente ponencia.

2.3. Herramientas electrónicas específicas que la Diputación de Ciudad Real ha configurado, utiliza y ha puesto a disposición de los ayuntamientos de la provincia para la prestación de servicios de administración electrónica en los municipios

Pero ... ¿cómo hemos llegado a definir el procedimiento en clave electrónica?

La actuación de cualquiera de las Administraciones Públicas se hace efectiva a través de procesos o procedimientos. Un procedimiento administrativo es una sucesión cronológica ordenada de las actuaciones necesarias para la consecución de un fin propio de la organización administrativa de que se trate. Es un flujo de trabajo que debe responder a una norma o regla previamente establecida, que involucra a diferentes personas, dentro y fuera de la organización, y que comprende diversas actuaciones, más o menos visibles o relevantes.

Afrontar un **análisis de los procesos administrativos** orientado a efectuar una revisión y mejora global de los flujos de trabajo en una organización requiere constatar dos ideas básicas:

1ª.- La complejidad de la tramitación de cada expediente administrativo en el ámbito local oscila entre el 1 (solicitud y obtención de un volante de empadronamiento, ...) y el 100 (diversos expedientes de contratación administrativa, urbanismo, expropiación forzosa ..) y **el número de procedimientos administrativos distintos configurados por las leyes es enorme**, tal y como conoce cualquier especialista en la materia. Por ello, cuando se afronta el objetivo de mejorar la gestión de procesos en una organización y, especialmente, si se asume el reto de convertirla en una administración electrónica, una de las actuaciones iniciales debe consistir en la elaboración de un Catálogo de Procedimientos Administrativos ordenado por familias orientado a facilitar a los ciudadanos e instituciones sus relaciones con la organización.

2ª.- Asimismo, debe tenerse en consideración que, **aunque el número de procedimientos administrativos sea muy elevado, cada uno de ellos puede fácilmente descomponerse en un conjunto de trámites o subprocesos comunes** que, a efectos prácticos, se comportan en cada proceso administrativo como piezas de un puzzle que debe seguir la pauta marcada en la norma de aplicación. Profundizando ligeramente en ese análisis, se advierte que cada uno de los mencionados trámites o subprocesos, por así decirlo, tienen vida propia fuera del procedimiento. A modo de ejemplo, una resolución de un órgano colegiado requiere, a su vez, y con carácter previo, la tramitación de un subproceso que comporta la convocatoria de la reunión del órgano, acta de la sesión, la práctica de las notificaciones o traslados de los acuerdos adoptados, gestión de Libro de Actas del órgano..... Otro ejemplo: la publicación de un anuncio en un diario oficial o en un tablón de edictos, que requiere la previa elaboración, firma y remisión del anuncio a la entidad correspondiente como pasos previos a su publicación.

3ª.- Desde el punto de vista de la normalización, simplificación y reingeniería de los procedimientos administrativos es clave constatar ambas realidades. Desde el punto de vista de su gestión electrónica es simplemente imprescindible.

Por eso, el equipo de trabajo de administración electrónica de la Diputación de Ciudad Real empezó por diseñar y configurar electrónicamente en la aplicación AL SIGM (MINETUR) los principales trámites y subprocesos característicos de todos los procedimientos administrativos, que constituyen una aportación de la Diputación a la herramienta. Siguiendo ese planteamiento, la Diputación de Ciudad Real empezó a implantar y poner en funcionamiento esos subprocesos de forma modular y gradual, como punto de partida de su proceso de conversión en futura administración electrónica.

Los **trámites y subprocesos más relevantes** configurados en el tramitador de AL SIGM son los siguientes:



Implantación de herramientas electrónicas Subprocesos y otros desarrollos propios (1)

HERRAMIENTA	FUNCIONALIDAD	FECHA INICIO
Decretos Electrónicos	Firma-e Decretos y notificaciones. Registro Telemático de notificaciones y Libro Electrónico de Decretos	03/2010
Boletín Oficial Provincia y subsele electrónica	Publicación Electrónica BOR. Remisión y firma electrónica anuncios	03/2010
Gestión Electrónica Órganos Colegiados	Firma-e de convocatorias, actas y audio-actas, certificados y notificaciones. Registro telemático notificaciones y Libro Electrónico de Actas	09/2010
Comunicación Electrónica (Carta Digital)	Firma-e de cualquier documento. Posibilidad de Registro Telemático Salida	10/2010
Expediente Foliado con Índice	Recupera todos los documentos firmados electrónicamente que forman parte de un expediente, anexa índice	11/2011
Tablón Electrónico Edictos	Publicación Electrónica. Remisión y firma electrónica anuncios	03/2012
Subprocesos Diversos: Subsanación, Trámite de audiencia, Justificación subvenciones ...	Característicos de múltiples procedimientos, gestionados electrónicamente	2011/2012

Sede electrónica <https://sede.dipucr.es/>



Implantación de herramientas electrónicas Subprocesos y otros desarrollos propios (2)

HERRAMIENTA	FUNCIONALIDAD	FECHA INICIO
Portal del Empleado	Información diversa y tramitación electrónica procesos personal (Permisos y licencias, anticipos, nóminas ...).	06/2011
Portal del Diputado	Información diversa y acceso electrónico docs expedientes en órganos colegiados	08/2011
Sede Electrónica	Las señaladas legalmente	01/2012
Acceso a Mis Expedientes	Acceso Electrónico a docs. registrados y al su estado de tramitación	03/2014
DPFeCtuRa	Integra FACE, Registro Contable de Pautas (Sicalwin), Registro Telemático y Tramitador ALSIGM	08/2014

Sede electrónica <https://sede.dipucr.es/>

2.4.- Configuración de Procedimientos Administrativos Integrales

Continuando el análisis iniciado en el apartado anterior, se advierte inmediatamente que **un expediente de contratación administrativa consiste en una reunión ordenada de esos tipos de trámites y subprocesos**, combinada con la utilización de las herramientas y servicios públicos

señalados al inicio, y que lo mismo sucede con un expediente de otorgamiento de subvenciones, de concesión de licencias urbanísticas o de modificaciones de puestos de trabajo, por poner varios ejemplos. Su estructura final consiste en la suma de esos trámites y se define por la norma en cada caso aplicable, pero es básicamente la misma. Sólo cambia la literatura y fundamentación jurídica de cada uno de los documentos que lo integran, como es obvio. Por ello, el equipo de administración electrónica de la Diputación de Ciudad Real, tras configurar adecuadamente en clave electrónica cada uno de los trámites o subprocesos, dando solución a los requerimientos y especificidades internas de cada uno, ha ido “construyendo” cada procedimiento administrativo electrónico aprovechando los servicios electrónicos comunes citados en el apartado 2.2 y utilizando con las piezas o trámites previamente configurados del apartado 2.3 que en cada caso proceden en función de las exigencias de las normas jurídicas que los regulan, ... como si de un puzle se tratara.

Esta forma de configurar los procedimientos administrativos electrónicos ha permitido, además, resolver dos problemas cruciales que se plantearon desde el inicio:

- De un lado, el de **la necesaria flexibilidad** que ha de exigirse a la configuración de los procedimientos administrativos. Dado que sus trámites pueden cambiar en cualquier momento por voluntad del legislador, es preciso que el sistema elegido permita con sencillez introducir un trámite nuevo o eliminar el anteriormente existente.

- De otro lado, **el de la habitual interrelación de los procesos administrativos**. Por poner algunos ejemplos, un concreto expediente de contratación de obras debe ser vinculado con la rectificación anual del Inventario de Bienes y puede estarlo también con un previo expediente de expropiación forzosa. Cualquier expediente que implique un gasto debe poder relacionarse electrónicamente con la contabilidad de la entidad, y cualquier recurso en vía administrativa con el expediente del que trae causa. No tiene, pues, sentido, trabajar con herramientas distintas para cada uno de los procesos.

Los principales procedimientos administrativos electrónicos integrales que actualmente están operativos en la Diputación de Ciudad Real (salvo los que son de competencia exclusiva municipal), cuyos manuales de gestión administrativa pueden consultarse en <https://sede.dipucr.es/documentacion>, **y que se ofrecen de forma modular a los ayuntamientos son los siguientes:**



Implantación de herramientas electrónicas Procedimientos electrónicos integrales (1)

PROCEDIMIENTO	FUNCIONALIDAD	FECHA INICIO
Subvenciones Directas: diversas modalidades	Tramitación electrónica integral de procedimientos	08/2011
Convocatorias de Subvenciones	Tramitación electrónica integral de procedimientos	03/2012
Procedimientos Servicio Provincial de Recaudación	Tramitación electrónica integral de procedimientos	03/2012
Procedimientos UATA: Solicitud defensa en juicio y Emisión Informes Jurídicos a ayuntamientos	Tramitación electrónica integral del procedimiento	09/2010
Procedimientos del Servicio de Personal (Licencias, vacaciones, Anticipos, certificados...)	Tramitación electrónica integral de múltiples procedimientos	02/2012
Procedimientos de Contratación Administrativa y Patrimonio	Tramitación electrónica integral de múltiples procedimientos, salvo licitación	09/2013

Sede electrónica <https://sede.dipucr.es/>



Implantación de herramientas electrónicas Procedimientos electrónicos integrales (2)

PROCEDIMIENTO	FUNCIONALIDAD	FECHA INICIO
Procedimientos Intervención y Tesorería	Tramitación electrónica integral Presupuesto, Modif. de Créditos, Liquidación, Cuenta General...	03/2014
Interposición de Recursos y Reclamaciones Patrimoniales	Tramitación electrónica integral del procedimiento	09/2014
Convenios Interadministrativos	Tramitación electrónica integral del procedimiento. Incluye Firma Convenio.	09/2014
Procedimiento Administrativo Genérico	Tramitación electrónica integral de procedimientos administrativos diversos	09/2014
Solicitud de Trabajos a la Imprenta Provincial	Gestión Electrónica integral del proceso	09/2014
Obtención Volantes y Certificados Empadronamiento	Tramitación electrónica integral del procedimiento	Difiere según ayuntamientos
Licencias Urbanísticas	Tramitación electrónica integral del procedimiento	Difiere según ayuntamientos

Sede electrónica <https://sede.dipucr.es/>

3.- Expediente de Contratación Administrativa: Un ejemplo de expediente foliado

Nos queda por ver cuál es el resultado en un expediente de contratación administrativa. He elegido para ello el expediente foliado de un procedimiento abierto de obras, ya concluido, del año

2013, en el que podemos comprobar qué herramientas electrónicas públicas utilizamos y qué subprocesos y trámites incorporamos a los expedientes de contratación administrativa. Como parece obvio, no puedo entregar este documento, sólo mostrarlo a los asistentes al curso.

Madrid, 11 de noviembre de 2015.

Luis Jesús de Juan Casero.

Vicesecretario General de la Diputación de Ciudad Real